

Europe : la souveraineté numérique au défi de l'autonomie technologique

Par Henri d'AGRAIN
Délégué général du Cigref

Le concept de souveraineté, et notamment dans le champ numérique, fait l'objet d'une utilisation sans cesse croissante dans l'espace public. Il est cependant bien souvent utilisé à tort et à travers et de façon peu propice à éclairer le débat sur les risques que nos pertes d'autonomie technologique font peser sur le continent européen et son économie. Cet article tente d'éclairer la notion de souveraineté numérique dans une première partie, de présenter dans une deuxième partie les principaux risques que ses dépendances technologiques font peser sur l'Europe, et enfin, dans une troisième partie, de tracer quelques perspectives sur les principaux leviers d'une politique de souveraineté numérique à l'échelle européenne.

La notion de souveraineté numérique fait l'objet depuis quelques années d'un usage débridé dans les acceptions les plus diverses, et souvent contradictoires. L'un des derniers avatars de l'usage fallacieux de cette notion nous est offert par Google Cloud, la filiale d'Alphabet qui commercialise ses services de *cloud computing*. Google Cloud définit la souveraineté numérique comme « la façon dont les organisations gardent le contrôle et leur autonomie à mesure qu'elles développent leurs stratégies de transformation numérique et de migration vers le *cloud*¹ ». Cette étonnante définition est donnée sur la page du site de Google Cloud qui propose aux entreprises un indicateur de leur « souveraineté numérique » afin de les inciter à exploiter ses technologies *cloud* pour répondre à leurs besoins supposés de protection de leurs données sensibles et de conformité aux législations européennes.

L'INADAPTATION DU CONCEPT DE « SOUVERAINÉTÉ NUMÉRIQUE » ?

Nous observons que, de façon répétitive, les concepts de souveraineté, d'autonomie, d'indépendance et de confiance sont mobilisés, à tour de rôle, pour caractériser le numérique, en ne donnant que très rarement une définition claire de ceux-ci. Et nous pensons que, dans bien des cas, cette confusion est entretenue à dessein, la plupart du temps par inconsistance intellectuelle, parfois par évitement de ses propres responsabilités en la matière, et très souvent pour masquer des velléités de protectionnisme économique. Un conférencier expliquait récemment, s'exprimant sur le thème de la souveraineté numérique européenne, qu'aucun pays ne peut se considérer comme souverain puisqu'aucun d'eux ne peut prétendre à la pleine autonomie et indépendance technologique, notions qu'il semblait par ailleurs confondre avec celle d'autarcie. Cette aporie tant sémantique que

¹ <https://cloudsovereignty.withgoogle.com/fr/questions/>

conceptuelle jette une lumière crue sur les différents biais qui grèvent le débat autour des concepts de souveraineté, d'autonomie, et d'indépendance. La confusion apparaît totale et contrainte par de multiples arrière-pensées qui ne rendent service à personne. Nous savons que l'autarcie numérique, pour notre continent, pour les États européens, pour le fonctionnement de la société, de son économie et de ses entreprises, est une chimère. Ceux qui la prônent, ou qui font mine de penser qu'une telle hypothèse est crédible, sont au mieux des irresponsables, et parfois de dangereux cyniques dès lors qu'ils se trouvent en situation de responsabilité.

Rappelons-le, la souveraineté est un attribut exclusif des États, et il appartient aux seuls États de mettre en œuvre des politiques de souveraineté. Dans sa définition la plus orthodoxe, la souveraineté est le pouvoir suprême reconnu à l'État, qui implique l'exclusivité de sa compétence sur le territoire national, et son indépendance dans l'ordre international où il n'est limité que par ses propres engagements. Il n'y a pas de raison de retenir une définition différente de la souveraineté sous prétexte que l'on parle de numérique. Cette définition de la souveraineté numérique n'embarque aucune notion d'indépendance ou d'autarcie. Elle implique en revanche que l'État dispose de son autonomie d'appréciation, de décision et d'action pour choisir ses dépendances et les moyens de les maîtriser. Cette définition de la souveraineté n'a pas lieu d'être modifiée dès lors que l'on évoque l'Union européenne. En effet, les États européens peuvent décider souverainement – les Britanniques nous l'ont démontré par l'absurde – de déléguer aux institutions de l'Union, pour les mutualiser, des politiques de souveraineté, comme ils l'ont fait dans de nombreux domaines, et notamment dans le champ numérique.

Par ailleurs, et comme l'explique Théodore Christakis² avec une grande clarté, ce concept de souveraineté numérique, appliquée à l'échelle européenne, revêt un certain degré d'ambiguïté. D'une part, le concept de souveraineté numérique n'a pas beaucoup de sens d'un point de vue purement normatif, le terme de souveraineté étant l'un des plus équivoques de la théorie juridique. Mais, d'autre part, et d'un point de vue politique, le concept de souveraineté numérique européenne est particulièrement efficace. Théodore Christakis montre que l'Union européenne a acquis une puissance mondiale en matière de réglementation numérique. Il explique ce phénomène par « l'effet Bruxelles ». L'Union européenne s'est effectivement imposée comme un *hégémon* international de la réglementation, sans équivalent chez ses rivaux géopolitiques.

L'Union européenne en effet, dans le champ numérique, est confrontée à deux préoccupations structurantes qui s'expriment dans sa démarche législative. D'une part, elle doit exiger des acteurs qui agissent dans ce champ, au premier rang desquels les géants technologiques nord-américains, mais également chinois, de respecter un référentiel normatif qui traduit les valeurs de notre continent. D'autre part, elle tente de créer les conditions d'une restauration de son autonomie technologique. Celle-ci, malgré de nombreuses déclarations d'intention, et des efforts à l'évidence insuffisants, a été, depuis une vingtaine d'années, négligée de façon tout à fait inconsidérée.

Nous proposons donc, en conclusion partielle de ce propos, de considérer que le concept de souveraineté est inadapté pour qualifier les rapports qu'une organisation, autre qu'un État, entretient avec son environnement, même s'il peut être sollicité pour caractériser les transferts relatifs de responsabilité que les États eux-mêmes consentent à des organisations supranationales, comme l'Union européenne. En toute rigueur de terme, parler de souveraineté pour une entreprise ou pour un produit n'a, finalement, guère de sens. Dans ce contexte, l'usage du terme de souveraineté est en général une facilité pour exprimer les enjeux de maîtrise des différentes dépendances, notamment étrangères, auxquelles les entreprises, de toute taille et de tout secteur d'activité, sont normalement soumises.

² https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3748098

EUROPE : UN TRIPLE RISQUE SYSTÉMIQUE

En corollaire, nous faisons, sans surprise et sans originalité, le constat préoccupant des abandons successifs d'autonomie technologique de l'Europe, et de la dépendance croissante qui en découle, pour nos États et pour nos entreprises, vis-à-vis des *leaders* technologiques, américains aujourd'hui, et sans doute chinois demain. Le poids des trois principaux *hyperscalers* américains n'a fait que croître sur le marché européen au cours de ces dernières années. En 2017, Microsoft, AWS et Google Cloud concentraient déjà, en Europe, environ 60 % de parts de marché. Aujourd'hui, ces même MAG³ préemptent plus de 70 % de ce marché, laissant aux opérateurs européens à peine 10 % de celui-ci. Ne nous y trompons pas : le *cloud* n'est pas, ou n'est plus, un sous-domaine du numérique. C'est celui qui commande désormais tous les autres. Comme la crise sanitaire l'a concrètement montré, les données sont au cœur de la transformation numérique, et le *cloud* est, à présent, un socle incontournable pour nos entreprises et nos administrations publiques. Par ailleurs, quasiment tous les champs de l'innovation et de la transformation numérique utilisent les environnements et les outils du *cloud*. *Big Data*, intelligence artificielle, calcul haute performance, réseaux télécom de nouvelle génération, informatique quantique, ces nouveaux territoires du numérique se développent dans les espaces, et avec la puissance de calcul et de stockage, que leur apporte le *cloud*. Si l'Europe ne parvient pas à s'organiser pour maîtriser ses dépendances numériques, notamment sur le marché du *cloud*, si les démarches qu'elle a engagées, en matière législative et en termes d'investissement, ne produisent pas les effets escomptés à court terme, son économie sera confrontée, à l'horizon de la fin de la décennie, à trois risques systémiques qui ne cessent de se renforcer.

Le premier est un risque géostratégique. Nul ne peut prétendre aujourd'hui caractériser la qualité de la relation entre l'Union européenne et les États-Unis à l'horizon des deux prochaines administrations américaines. Que se passerait-il en cas d'entrave de nature politique sur l'accès de l'Europe aux ressources des *cloud providers* américains, lesquels préemptent plus de 70 % du marché continental, ces entraves ciblant une entreprise, un secteur d'activité, un État voire l'ensemble de l'UE ? Des précédents existent dans de nombreux domaines. Nous serions bien inspirés de ne pas oublier qu'un désalignement des intérêts entre membres de l'alliance transatlantique, même conjoncturel, est toujours possible et peut se traduire par des sanctions d'acteurs européens portant sur leur usage des technologies numériques. Et dans ce domaine des services *cloud*, ce qui vaut pour les opérateurs américains est transposable aux opérateurs chinois, même si leur surface est encore faible en Europe.

Le deuxième risque est de nature économique. À l'horizon de la fin de la décennie, et compte tenu de la dynamique du marché mondial du *cloud*, la majeure partie des processus métiers les plus essentiels des entreprises européennes, voire des administrations publiques, pourraient être enfermés dans les solutions proposées par des contrôleurs d'accès de services *cloud*. Cette situation pourrait susciter chez ces derniers la tentation de valoriser cette position de grande dépendance, dans laquelle ils auront verrouillé leurs clients, en faisant évoluer leurs modèles de rémunération. Cette mise sous tutelle de secteurs d'activité de plus en plus nombreux permettrait à ces tuteurs de préempter une part croissante de la valeur créée par l'économie européenne, et devenir rapidement insoutenable. En d'autres termes, pour les activités européennes les plus consommatrices de ses services, le *cloud* public pourrait être le pendant numérique de la doctrine « sans usines ou *fabless* en anglais » de funeste mémoire, dès lors que les nouvelles usines de production informatiques, en l'absence d'alternative sur notre continent, sont détenus par des acteurs non européens.

³ MAG : Microsoft, Amazon Web Services, Google Cloud.

Le troisième risque, enfin, d'ordre juridique, est d'ores et déjà une réalité. Il s'agit de la dépendance de l'Europe et de son économie à des législations non européennes à portée extraterritoriale, comme l'arrêt du 16 juillet 2020 de la CJUE l'a justement mise en exergue. Que ce soit, par exemple, la section 702 du *Foreign Intelligence & Surveillance Act* américain, pointé par la CJUE, ou la loi chinoise du 28 juin 2017 sur le renseignement national, ces législations autorisent les agences de renseignement de ces États à réaliser, légalement et secrètement, une collecte massive, *a priori* et sans mandat judiciaire, des données des personnes morales ou physiques étrangères dès lors que celles-ci, et les traitements associés, sont hébergés par leurs opérateurs nationaux normalement soumis à ces législations. Ces législations sont largement mobilisées, notamment par les États-Unis, pour déployer, de façon secrète mais légale, une intense activité d'intelligence économique avec des capacités technologiques jamais égalées dans l'histoire du renseignement américain.

DES RÉPONSES NÉCESSAIREMENT POLITIQUES

Pour répondre à ces défis systémiques auxquels le numérique confronte nos États européens, l'économie continentale et l'ensemble de la société, l'Union européenne doit apporter des réponses de nature politique. Dans ce domaine du numérique, comme dans les autres domaines nous semble-t-il, les politiques de souveraineté doivent se développer, à l'échelle du continent comme de chacun des États de l'Union, en articulant de manière cohérente et coordonnée les trois principaux leviers auxquels elles ont accès.

Le premier levier est celui du législatif et du réglementaire, et l'Europe bénéficie depuis quelques années d'une efflorescence en la matière qui donnera à certains l'illusion qu'ils peuvent s'affranchir de travailler sérieusement sur les deux autres leviers.

Le deuxième levier est celui de l'investissement public. À l'évidence, tant au niveau national qu'europpéen, les mécanismes mis en œuvre et les montants mobilisés ne sont pas à la hauteur des besoins d'une restauration, tant qualitative que quantitative, de l'autonomie technologique de notre continent, notamment dans le domaine des microprocesseurs, du *cloud computing*, de l'intelligence artificielle ou de l'informatique quantique. Soyons honnêtes, ce ne sont pas les moyens qui manquent, mais la volonté politique de réaliser des arbitrages ambitieux, de long terme et probablement incompatibles avec les attentes d'une opinion publique peu informée des enjeux numériques pour notre continent et des risques que nos dépendances technologiques font courir à notre avenir commun.

Le troisième levier, enfin, sur lequel nous souhaitons appeler tout particulièrement l'attention des lecteurs, car il nous semble plus compliqué à actionner à l'échelle européenne notamment en raison de ses propres engagements dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, est relatif à la commande publique. Chacun observera que la puissance considérable acquise par les *hyperscalers* américains s'est significativement nourrie, au cours des dix ou quinze dernières années, de la commande publique de l'État fédéral des États-Unis d'Amérique et de ses grandes agences. À titre d'exemple, Amazon Web Services maintient sa position de *leader* dans les services *cloud*, avec une part de plus de 30 % du marché mondial et européen, position acquise en 2013 lorsque la société a gagné le marché de *cloud computing* de la CIA pour un montant, record à l'époque, de 600 millions de dollars. Il nous apparaît dès lors indispensable que la commande publique des États européens, mais également celle des administrations et collectivités publiques, des opérateurs de réseaux et de services publics soumis à des obligations réglementaires analogues, puissent être mobilisées et orientées en fonction des besoins exprimés, de manière simple et sans entrave excessive, vers une offre plurielle articulant, d'une part, les services proposés par les grands *hyperscalers*, dès lors que les conditions de sécurité sont réunies, et, d'autre part, les services de confiance des opérateurs européens de *cloud*.

Un tel dispositif pourrait être opéré par une agence européenne, à l'image de ce que notre continent a su faire pour l'acquisition de vaccins anti-Covid. Il constituerait un signal fort en direction du marché du *cloud* et de ses clients publics et privés.

CONCLUSION

Les entreprises, publiques et privées, et les administrations expriment en effet un besoin croissant de produits et services numériques de confiance. Le Cigref a défini les principaux critères de confiance appliqués au numérique. Ils s'articulent autour de quatre axes : la sécurité des données et des traitements sensibles, l'immunité des données et des traitements aux législations non européennes à portée extraterritoriale, la maîtrise de la dépendance des utilisateurs vis-à-vis de leurs fournisseurs de produits et services numériques, et enfin la maîtrise de l'empreinte environnementale et énergétique du numérique, de ses infrastructures et de ses usages. Ces critères de confiance appliqués au numérique sont cohérents, dans une large mesure mais sans se confondre avec eux, avec les enjeux de souveraineté numérique portés tant par la France que par l'Union européenne.

Dans le contexte actuel d'accélération de l'histoire numérique de l'humanité, l'autonomie stratégique à laquelle la France aspire pour l'Europe, et qui commence à porter ses fruits en termes de conviction auprès de nos partenaires, appelle une accélération d'un ordre supérieur dans le champ technologique et numérique, sans quoi la dystopie glaçante de la vassalisation de notre continent pourrait devenir une réalité à plus ou moins long terme. Nous ne pouvons nous y résoudre pour notre génération, et encore moins pour celle de nos enfants.